

**Universidades Lusíada**

Franco, António Sousa, 1942-2004

**Um caso de estabilidade legislativa : vinte anos de lei de imprensa**

<http://hdl.handle.net/11067/5058>

<https://doi.org/10.34628/5hds-9e30>

**Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	1995
<b>Palavras Chave</b>	Direito de imprensa - Portugal, Liberdade de imprensa - Portugal
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	yes
<b>Coleções</b>	[ILID-CEJEA] Polis, n. 04-05 (1995)

Esta página foi gerada automaticamente em 2023-05-05T01:43:20Z com informação proveniente do Repositório

## UM CASO DE ESTABILIDADE LEGISLATIVA: VINTE ANOS DE LEI DE IMPRENSA

1. No dia 26 de Fevereiro de 1975 foi publicada no «Diário da República» a Lei de Imprensa que ainda está em vigor. Vinte anos de vida representam para qualquer lei — mesmo as que regulam matérias «fáceis» — um atestado de adequação, o qual é acrescido ainda hoje pelo carácter praticamente consensual de muitas das suas disposições. Mudou tudo tanto nestes vinte anos — e tão depressa —, que a evocação das voltas que deu a liberdade de imprensa talvez não seja de todo inútil no momento presente. Por trás do efémero há permanências. Procurá-las, evocando os factos, é o propósito deste depoimento.

2. A revolução de 25 de Abril de 1974 restabeleceu a liberdade de expressão e é justo creditar-lhe um papel fundador também no domínio da liberdade «organizada» de imprensa. Desde 1926 que a censura prévia se tornara uma instituição em Portugal, com raízes seculares, que a faziam ainda mais condicionadora da liberdade de pensamento e de expressão. A experiência liberalizante de MARCELO CAETANO conseguiu produzir, em 1971, uma Lei de Imprensa tecnicamente excelente e bem redigida, mas a manutenção, a título alegadamente transitório, da censura, crismada de «exame prévio», tornou-a mais uma lei de censura, que nada mudava do essencial.

O movimento de 25 de Abril gerou logo, de facto, a cessação do exame prévio ou censura (foi publicado já sem censura o jornal «República» de 25 de Abril). O Programa do Movimento das Forças Armadas, com força e cariz de Lei Constitucional, determinava, como medida imediata, «a abolição da censura e exame prévio», criando-se, todavia, uma comissão *ad hoc*

---

(\*) Ministro das Finanças do XIII Governo Constitucional. Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa e da Universidade Católica.

para o controlo da imprensa, rádio, televisão, teatro e cinema, com carácter transitório e dependente do órgão máximo do poder — a Junta de Salvação Nacional —, cujos objectivos consistiriam em «salvaguardar o segredo dos aspectos militares e evitar perturbações na opinião pública causadas por agressões ideológicas dos meios mais reaccionários». Ao mesmo tempo, determinava-se a curto prazo «a promulgação de uma nova Lei de Imprensa (...), após o que cessaria funções a referida comissão *ad hoc*». Embora sem poderes de censura prévia, a comissão *ad hoc* tinha poderes para impor administrativamente, com recurso exclusivo para a JSN, pesadas sanções a comportamentos tipificados de forma muito imprecisa: nas duas composições que teve — uma conservadora e outra esquerdista — tais sanções foram sobretudo aplicadas como arma política. Entretanto, como é normal em revoluções deste tipo, começaram a verificar-se diversos fenómenos: tomadas do poder dentro das empresas pelos conselhos de redacção, comissões de trabalhadores ou plenários/assembleias gerais de trabalhadores, apagando-se o exercício da propriedade, da direcção e das chefias tradicionais; encerramentos (caso do órgão do partido único UN/ANP, «Época»); prolongados conflitos entre trabalhadores e direcção-administração-propriedade, que se traduziam em regra na paralisia e no encerramento («Jornal do Comércio»), no esvaziamento formal dos poderes tradicionais («O Século») ou na ocupação (Rádio Clube Português, logo em 1974, e, em 1975, Rádio Renascença). Ao mesmo tempo, o conteúdo das publicações, marcado por ampla irresponsabilidade sob a capa da produção colectiva, e pela ausência de legislação responsabilizadora, tornava a imprensa praticamente impune, salvo na forma inadequada que era constituída pela acção da comissão *ad hoc*, e fazia prevalecer o militantismo político ou pessoal das correntes dominantes sobre a busca da verdade ou as regras deontológicas — que um regime longamente dominado pela censura não habituara a respeitar. Havia assim uma liberdade muito condicionada, por via administrativa e militar. Alguns casos célebres confirmaram que, no calor do processo revolucionário, o subjectivismo e a ideologia dos membros da segunda comissão *ad hoc* — fortemente esquerdista — eram os critérios predominantes na aplicação de sanções aos actos «contra-revolucionários» praticados através da imprensa. Parece-nos que, por isto tudo, ainda não existia verdadeira liberdade de expressão através da imprensa escrita.

Foi por isso que o Ministro da Comunicação Social do II Governo Provisório — o Major Eng.º SANCHES OSÓRIO — constituiu, em 12 de Agosto de 1974, uma Comissão encarregada de preparar uma nova Lei de



Imprensa. Constituíam-na representantes dos três partidos da coligação governamental (ALBERTO ARONS DE CARVALHO pelo PS, MARCELO REBELO DE SOUSA pelo PPD, PEDRO SOARES pelo PCP), representantes das Associações de Imprensa Diária e Não Diária (ADRIANO LUCAS e FRANCISCO PINTO BALSEMÃO), representantes do Sindicato dos Jornalistas (JOSÉ DA SILVA PINTO e FIGUEIREDO FILIPE) e ainda um Presidente e um outro membro da comissão designados pelo Ministro, além do Secretário sem direito a voto (ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, RUI DE ALMEIDA MENDES e JOÃO DE MENEZES FERREIRA, respectivamente). As instruções do Ministro consistiam em fazer um trabalho rápido, que permitisse pôr cobro à actuação da comissão *ad hoc* para a imprensa e que garantisse a liberdade de imprensa com respeito pelos diversos intervenientes privados (empresa jornalística, director e jornalistas). O trabalho da comissão e as vicissitudes que precederam a aprovação da Lei decorreram — de Julho de 1974 até às vésperas do 11 de Março de 1975 — no período de mais acentuadas e rápidas mudanças do chamado «processo revolucionário». Recordá-lo parecerá aos mais jovens quase pré-histórico, tão longe estão estes anos. Tentemos porém. Pode não ser inútil: a memória dá sempre boa ajuda.

3. A comissão trabalhou celeremente, apresentando um projecto que, por proposta sua, o Governo submeteu a debate público, decorrido apenas o prazo de um mês. As actas inéditas da primeira fase dos seus trabalhos constituem um documento interessante, embora sem tom livresco, sobre a época, estando os princípios gerais do texto justificados no *Relatório* que apresentou o projecto à discussão pública.

O projecto — que, no essencial, continha já todos os princípios da Lei de Imprensa ainda vigente — foi genericamente considerado muito liberal, isto é, com toda a clareza favorável a um conceito de imprensa como forum de liberdade, suprimindo as restrições políticas ou administrativas e reduzindo ao mínimo as jurisdicionais: todas as sanções previstas seriam aplicáveis apenas pelos tribunais, terminando as sanções administrativas (mesmo as de carácter cautelar, que até subsistiam em diversos países com boa tradição democrática). A imprensa era nele, antes de mais, um espaço de liberdade responsável, sem concessões de fundo a ideias equívocas de «serviço público» ou «defesa da revolução». E isso lhe permitiu preservar a liberdade.

Sem recusar o maior compromisso possível com o liberalismo — e esse será o seu principal mérito histórico, num País tão cheio de tradições con-

trárias à liberdade de expressão —, a Lei de Imprensa foi moderna ao consagrar também o *direito à informação*, recíproco do *direito de informar*; e cedeu equilibradamente ao espírito do tempo sem limitar a liberdade de imprensa, acolhendo uma disciplinada socialização, ao regular as organizações que se ocupam da imprensa escrita. Arrancando da imprensa como forma de exercer o dever de informar e de efectivar o direito à informação, nela se continha uma regulamentação que, conquanto avançada, o tempo provou ser realista. Proibia-se, claro está, a censura e qualquer medida administrativa restritiva da liberdade de imprensa; tornava-se livre a constituição de empresas jornalísticas, embora procurando fazer ressaltar o controlo nacional do seu capital; regulava-se, em termos de dignificação, o acesso e o exercício da profissão de jornalista, sujeita a um código deontológico a aprovar pelo sindicato; previa-se a criação de uma escola de jornalismo, e protegia-se, em termos muito seguros e amplos, o acesso à informação e o segredo profissional. Criava-se um Conselho de Imprensa, onde tinham assento jornalistas, proprietários, entidades políticas e representantes da opinião pública (a sua composição sofreu variações), como órgão de provedoria, consulta e apreciação da situação e política de informação, habilitado a formular críticas e juízos não sancionatórios por violações de normas éticas, à imagem do *Press Council* inglês. Previa-se o desenvolvimento de normativos tendentes a garantir o exercício da função social da imprensa (controlo de tiragem, novo regime do depósito legal e do registo, legislação de defesa da concorrência e de restrição do poder económico, publicidade dos relatórios, contas e capital das empresas jornalísticas). Mantinha-se, embora muito mais restrito, o dever de publicação de notas oficiais, aperfeiçoava-se o direito de resposta (em termos comparativamente amplos), previa a alteração do regime do depósito legal e do registo, determinava-se que cada jornal publicasse um estatuto editorial, interna e externamente definidor da sua orientação (na prática, têm-se restringido a normas demasiado vagas e genéricas). Traçava-se o regime dos crimes de abuso de liberdade de imprensa — que, por não estar no Código Penal, deveria continuar na Lei de Imprensa, sob pena de se gerar um vazio legal — e criava-se o novo crime de violação da liberdade de imprensa; ao regular os crimes, voltou-se em muito às regras liberais, abandonando o rigorismo do Estado Novo. Reservou-se a competência punitiva em exclusivo aos tribunais comuns (não a um tribunal especializado e muito menos à Administração), de acordo com formas processuais dotadas de prazos prudentemente encurtados (em 1976 várias alterações discutíveis prejudi-



cariam o esquema processual); contudo, o III Governo Provisório, para fazer passar a lei, introduziu nela disposições incriminadoras muito vagas, que a comissão elaboradora da lei de todo não propusera (art. 66.º, que, valha a verdade, nunca foi muito estritamente aplicado pelos tribunais). Ao mesmo tempo, cessava a actividade da comissão *ad hoc* no domínio da imprensa escrita, e ela também se apagou nas outras áreas, entretanto estatizadas. Regulou-se com dificuldade a controversa matéria da organização dos poderes na imprensa, tentando disciplinar uma prática caótica e convulsiva. Assim, previu-se um sistema de designação do director — responsável pelo conteúdo da publicação — pela empresa proprietária com assentimento do conselho de redacção (cabendo recurso para o Conselho de Imprensa); apesar de criticada na altura por uns e por outros, a solução revelou-se feliz, pois nem um só caso de desacordo irremovível sobreveio. E definiram-se os poderes amplos do conselho de redacção, como forma de assegurar a participação dos jornalistas na orientação e conteúdo do jornal (excluindo os restantes trabalhadores, o que também se revelou feliz, apesar da prática anarquizante do tempo e das pressões para, por essa via, controlar os jornais). A garantia dos direitos dos jornalistas era então forma privilegiada de garantir a liberdade de imprensa contra grupos e poderes, dentro e fora do jornal.

4. O debate público suscitou, num período curto e agitado — a segunda quinzena de Setembro de 1974 —, mais de setenta intervenções, de pessoas e instituições. Nele se ouviram vozes como as de SOPHIA DE MELLO BREYNER, NORBERTO LOPES, ADELINO AMARO DA COSTA, JOSÉ TENGARRINHA, LUÍS FRANCISCO REBELO, FRANCISCO DE SOUSA TAVARES, URBANO DUARTE, JOÃO LOPES ALVES, MANUEL SERTÓRIO, JOÃO BÉNARD DA COSTA, SOTTOMAYOR CARDIA, RUI MACHETE, F. RIBEIRO MELLO, JÚLIO CASTRO CALDAS, JOSÉ DE MAGALHÃES GODINHO, além de muitas associações e instituições. De todos, apenas o sector gráfico de «A Capital» e JOSÉ LECHNER, professor de comunicação social, se pronunciaram na generalidade contra o projecto. Por razões «de esquerda». Como razões de esquerda radical eram as invocadas pela grande maioria dos intervenientes, em consonância com os ventos dominantes e a opinião pública da época. Mas a reacção geral foi bastante favorável, com apoio e sugestões pertinentes. Recordemos.

Aduzia-se a posição do Sindicato dos Jornalistas no tempo do marcelismo, segundo a qual não é necessário haver leis de imprensa: já ADOLFO

CASAIIS MONTEIRO dissera, no tempo de Salazar, que para tornar a censura mais forte estavam preparando uma lei de imprensa... é todavia claro — já o era então — que teria sempre de haver uma Lei de Imprensa: o ponto estava em que respeitasse a liberdade. As matérias mais discutidas centraram-se, de longe, na designação do director do jornal, nos poderes do conselho de redacção e da empresa proprietária, na definição do conteúdo da publicação (pelos órgãos editoriais e pelos jornalistas? ou também pelos gráficos e outros trabalhadores da empresa jornalística ou editorial?), no estatuto editorial e nos poderes editoriais e, ainda, nas garantias de independência perante os poderes político e económico. Era a questão central do *poder no jornal* que estava em causa, nas redacções e na sociedade. Depois, outros problemas foram também debatidos com calor: alguns crimes de imprensa, a defesa da liberdade de imprensa e a proibição da censura ou de intervenções administrativas, o estatuto dos jornalistas e seus direitos e deveres profissionais (acesso às fontes, sigilo profissional), a defesa da intimidade e seu equilíbrio com o direito de informação pública...

A discussão pública — analisada e sumariada num interessante relatório inédito de JOÃO MENEZES FERREIRA — permitiu à comissão, nos meses de Outubro e Novembro, fazer uma reformulação do projecto, tendo ainda em conta os resultados de uma significativa discussão em que o signatário pôde participar no Conselho de Ministros em 31 de Outubro de 1974. Nessa discussão se definiram duas linhas que haviam de ter importância no processo deliberativo. De um lado, o Ministro da Justiça SALGADO ZENHA, com o apoio do seu companheiro de partido MÁRIO SOARES e do Ministro sem pasta do PPD, MAGALHÃES MOTA, tomaram claramente a defesa dos princípios fundamentais do projecto, com a orientação radicalmente consagradora da liberdade, responsável mas plena, que dele constava desde o início. Do outro lado, diversos ministros militares afectos à linha protagonizada pelo Primeiro-Ministro VASCO GONÇALVES e membros do Governo próximos do PCP e do MDP faziam fortes restrições a um projecto que consideravam não dar garantias suficientes da defesa da revolução, nomeadamente mediante a intervenção militar da comissão *ad hoc*, que pretendiam continuasse a existir, a integração de elementos militares do MFA no Conselho de Imprensa (que veio a ser decidida pelo Governo), a possibilidade da apreensão judicial de publicações e a exigência de caução prévia.

5. Tempos de mudança acelerada eram aqueles: o projecto, cuja iniciativa partira de um Ministro da Comunicação Social da linha conservadora do Movimento das Forças Armadas, foi presente, em Novembro de



1974, a um Governo remodelado em consequência dos acontecimentos do 28 de Setembro de 1974: dele havia sido demitido o Ministro da Comunicação Social, que dera manifesto apoio ao Presidente da República, General SPÍNOLA, nos dias que antecederam o 28 de Setembro, tendo sido substituído por um Secretário de Estado da Comunicação Social, militar e jurista — o Comandante CONCEIÇÃO SILVA —, sob a coordenação política do Ministro sem pasta Major VÍTOR ALVES. As discussões no Conselho de Ministros, diversas vezes adiadas e sempre prolongadas, passaram a ser mais difíceis. O peso da linha defensora da manutenção do condicionamento militar da liberdade de imprensa tornara-se maior e era evidente o apoio do Primeiro-Ministro VASCO GONÇALVES a essa posição, que também já se não duvidava fosse a dos membros comunistas e do MDP no Governo, apesar da grande adesão que o representante do PCP na comissão, Dr. PEDRO SOARES, dera ao projecto em todas as suas fases, com um empenho e um espírito de diálogo e abertura que é justo realçar. Em 15 de Janeiro de 1975 o Conselho de Ministros aprovou o projecto, com uma alteração introduzida por proposta de MAGALHÃES MOTA: a eleição dos conselhos de redacção pelo sistema proporcional.

Após as prolongadas e indecisas discussões em Conselho de Ministros — de Novembro de 1974 a Janeiro de 1975 — o projecto foi submetido, em 28 de Janeiro de 1975, à aprovação do Conselho de Estado, órgão no qual tinham assento dominante as cúpulas político-militares, com a participação de sete civis nomeados. O signatário, presidente da comissão, participou também no começo da discussão no Conselho de Estado, o qual durou umas três horas, durante as quais lhe coube apresentar a fundamentação e explicação do projecto e defendê-lo de numerosas e agressivas dúvidas, contando com o claro apoio político do Ministro VÍTOR ALVES. Esteve debaixo de fogo, nomeadamente, de dois dos referidos civis — os então Reitores do Porto, Professor RUI LUÍS GOMES, e de Coimbra, Professor TEIXEIRA RIBEIRO — e de alguns militares, como o Almirante ROSA COUTINHO e o Tenente JUDAS. A resistência à ideia e ao conteúdo «liberal» da Lei de Imprensa era evidente, embora o processo de deliberação por consenso, empurrado pelo Presidente da República, COSTA GOMES, que pretendia a publicação da lei a tempo de ela poder vigorar durante a próxima campanha eleitoral, prevista para Março-Abril de 1975, se traduzisse afinal num assentimento algo relutante: aprovação na generalidade do projecto e aprovação na especialidade dos cinco primeiros artigos. Os outros acabariam por passar mais tarde.



Voltando então a Conselho de Ministros, foi o Projecto aprovado em 24 de Fevereiro de 1975 e logo de seguida promulgado e publicado, com a introdução de elementos designados pelo MFA no Conselho de Imprensa e com um novo — e mau — artigo 66.º, que incriminava certos comportamentos, descritos de modo muito vago e abrangente, sem qualquer base no anteprojecto da comissão. Valeu-nos o bom senso dos tribunais, que captaram a anomalia deste preceito e sempre lhe deram restrita aplicação.

Assim foi publicado — a tempo de vigorar durante a próxima campanha eleitoral, a par da legislação específica relativa ao acesso à imprensa durante os períodos eleitorais — o Decreto-Lei n.º 85-C/75, de 26 de Fevereiro. Apesar de muito alterado ao longo destes vinte anos, ele continua sendo a Lei de Imprensa em vigor no nosso País.

De todos quantos se empenharam na sua aprovação é justo destacar o papel determinante dos dois Ministros que lutaram pelo projecto: JOSÉ SANCHES OSÓRIO e VÍTOR ALVES. Sem eles não teria havido esta Lei de Imprensa; e sem liberdade de imprensa não se sabe como teria evoluído a Revolução. Quinze dias depois ocorria o 11 de Março, com a passagem do poder político-militar para a corrente «gonçalvista», constituída por comunistas e extrema-esquerda.

6. E, em 14 de Março de 1975, a nacionalização da banca fez cair, directa ou indirectamente, no sector público estatizado a maior parte dos jornais diários; também ocorreu a nacionalização jurídica da RTP e das rádios, passando a Emissora Nacional pública a integrar o RCP e os Emissores Associados de Lisboa. O chamado «assalto gonçalvista» aos meios de comunicação social determinou que todos estes órgãos passassem a ter forte domínio de trabalhadores da extrema-esquerda, em condomínio ou luta com o Governo. A ocupação do «*República*» pelos trabalhadores não jornalistas e a perda total de controlo da autoridade eclesiástica proprietária sobre a Rádio Renascença, apesar da subsistência ou nascimento de alguns semanários e de órgãos regionais enfraquecidos, criou um panorama da imprensa nacional quase predominantemente estatizado e de extrema-esquerda. Entre o 11 de Março e o 25 de Novembro de 1975, nem o Governo nem as autoridades militares aplicaram a Lei de Imprensa, que diziam ultrapassada — recorde-se OTELO SARAIVA DE CARVALHO declarando que, no caso «*República*», não podia aplicar a Lei de Imprensa, a qual, por liberal, teria sido «ultrapassada pelo processo revolucionário». E não aplicou. Socorriam-se muitos do conceito de uma pretensa «legali-

dade revolucionária», tendente a reforçar o controlo da imprensa por forças extremistas da comunicação social: de novo não havia real liberdade de informação, mas agora contra a lei. A Constituição de 1976 consagrou os princípios da lei (arts. 37.º e 38.º), com a restrição de que a televisão não podia ser objecto de propriedade privada (art. 38.º), e reforçou as garantias especiais do direito de resposta (art. 37.º, n.º 4) e do direito de antena (art. 40.º). E, no seu artigo 38.º, acolheu outros princípios fundamentais da lei, instituindo, como garantia de independência, nos órgãos estatizados, *conselhos de informação*, compostos por representantes dos partidos, com poderes idóneos para a consecução e defesa do pluralismo nos órgãos em causa. A constitucionalização dos seus princípios pela Assembleia Constituinte reforçou uma lei que o poder militar revolucionário contestava e queria alterar.

Foi preciso que o VI Governo Provisório do Almirante PINHEIRO DE AZEVEDO entrasse em funções e se impusesse no País para que a Lei de Imprensa começasse a ter aplicação. Das críticas que se lhe fizeram, a principal assentava no seu «liberalismo»: embora a não tivesse por justa, o signatário destas linhas respondeu em 1975, n' *O Século Ilustrado*, a um ilustre jornalista que sobre isso o interrogou: «se se trata de consagrar uma liberdade, não vejo qual é o defeito de ser liberal». Outra crítica incide sobre o facto de a lei regular apenas a imprensa escrita, em vez da comunicação social radiofónica e televisiva. Resultou isto de uma opção inicial do Governo, que a nacionalização da televisão e da radiodifusão em 1975 veio a reforçar. Para completar o conjunto legislativo, o Secretário de Estado da Comunicação Social, CONCEIÇÃO SILVA, cedo promoveu a elaboração de anteprojectos para a Rádio e a Televisão. Em 21 de Março de 1975, ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO e RUI ALMEIDA MENDES concluíram um «Projecto-Base de Lei da Rádio»; e, em 3 de Março de 1975, ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, com LUÍS BRITO CORREIA e FERNANDO DE SOUSA BRITO, concluíram um «Projecto-Base de Lei da Televisão». Ambos previam a combinação entre iniciativa pública e privada nestes dois meios de comunicação social e ambos adaptavam os institutos principais da Lei de Imprensa à rádio e à televisão. Percebe-se que o Governo gonçalvista, que os recebeu, os haja metido na gaveta. No plano técnico, ambos os projectos foram as fontes da legislação sobre a rádio e a televisão que aos poucos foi saindo nos anos setenta (começando pelos Decretos-Leis sobre a Rádio e a Televisão). Quanto ao exercício da liberdade por entidades privadas, seria necessário esperar até aos anos oitenta...



7. Correu muita água entretanto. A Lei de Imprensa inspirou, como se viu, o texto constitucional de 1976 e exerceu outras influências relevantes (sobre a Lei de Imprensa e a Constituição espanhola, por exemplo).

Apesar das complicações resultantes, após as nacionalizações que em poucos dias se lhe sucederam, do peso que passou a ter a imprensa estatizada — para a qual, porém, se previam garantias de independência e liberdade informativa —, apesar de em muitos casos a qualidade da informação e o seu respeito pelas regras deontológicas, pelo pluralismo, pela qualidade e pela objectividade possível carecerem de muitos aperfeiçoamentos, passou a existir desde então real liberdade de imprensa, com punição exclusiva dos crimes através dos tribunais, sem censura prévia e com funcionamento razoável dos principais institutos que a configuram — direito de resposta, acesso à informação, pluralismo, independência dos profissionais...

Muitas modificações ocorreram entretanto: o regime das notas oficiais, o Estatuto do Jornalista, as Leis da Rádio e da Televisão (das quais a primeira foi a Lei n.º 75/79, de 29 de Novembro, a qual dotou o exercício da televisão de regimes de responsabilidade análogos aos da Lei de Imprensa, regulou o monopólio estadual e estabeleceu importantes garantias de objectividade, como o direito de resposta, a independência profissional dos jornalistas), as adaptações ao novo Código de Processo Penal de 1982, a extinção do Conselho de Imprensa para criar a Alta Autoridade para a Comunicação Social após a revisão constitucional de 1989, as privatizações da comunicação social (que afinal reconduziram a situação social de base à lógica essencial de liberdade numa comunicação social privada, que era a da Lei de Imprensa de 1975), em 1995 a auto-designada «nova Lei de Imprensa» e o novo Código Penal...

8. Justifica-se hoje substituir ou alterar substancialmente a Lei de Imprensa? Desde 1975 até ao presente, não há «deriva» autoritária na sociedade portuguesa que se não traduza em algum projecto restritivo da liberdade de imprensa. As indiferenças do COPCON de Oteló quanto à aplicação de uma lei «ultrapassada» — afinal, é sempre o que o poder diz quando lhe não apetece nem interessa cumprir a lei — tiveram seguimento no célebre «Projecto CORREIA JESUÍNO», em 1975. A mesma velha história se vem repetindo, anos e anos depois. A tentação das «leis da rolha» faz parte de uma má tradição nossa. É bom, afinal, que ela se mova contra a Lei de Imprensa vigente: não imagino melhor atestado da sua qualidade democrática.

Certo é que muitas coisas foram alteradas e outras envelheceram. Justificar-se-á decerto introduzir-lhes melhorias e limpar velharias (como as notas oficiosas: ao Estado deveria caber apenas o direito de resposta). E — mesmo para quem ache que mudar as leis inconsideradamente é derubar jurisprudência estabelecida, criar confusão na doutrina, gerar nos agentes a ignorância inevitável perante normas que estão sempre em mudança — substituí-la por outra, mais moderna mas baseada nos mesmos princípios, não atingirá valores essenciais. Teria apenas as desvantagens genéricas da instabilidade e da legorreira legislativa, a que assistimos dia após dia, enfraquecendo-se o Direito e a Justiça.

No meio da eterna luta dos políticos contra os jornalistas, que tanto vimos nestes anos, uma tentação espreita: mudar as leis é mais fácil do que fazê-las cumprir ou regulamentá-las. Mais fácil e mais inútil. Eu preferiria que se comesçasse por dar cumprimento e desenvolvimento a muito do que, disposto na Lei de Imprensa, ainda hoje está por cumprir ou regulamentar.

Exemplifico:

- Raramente têm sido cumpridas as regras sobre a transparência de propriedade das empresas jornalísticas (arts. 3.º, n.º 5, e 7.º, n.º 12).
- O disposto no art. 5.º, n.º 1, sobre o acesso à informação na «administração aberta» e em «empresas públicas abertas» é um imperativo que permanece por cumprir e regulamentar (não esqueço o que a Lei n.º 65/93, de 28/6, dispõe, em termos notoriamente imperfeitos).
- Uma legislação que regule, de modo especial, a defesa da concorrência e a independência da imprensa perante o poder político e o poder económico [arts. 1.º, n.º 4, al. a), 8.º e 9.º] continua a faltar, e cada vez se revela mais necessária com a concentração do poder mediático a que assistimos. Quem está por trás da imprensa hoje? O público sabe-o pouco ou nada.
- Apesar da legislação geral sobre publicidade, nem sempre o disposto no art. 14.º tem recebido inteiro cumprimento e desenvolvimento.
- O direito de resposta pode ser alargado? A opção da lei privilegiou a liberdade como bem em si, limitada embora pelos direitos de defesa, declaração ou rectificação; talvez se possam alargar estes meios, mas duvida-se de que seja bom restringir em excesso a liberdade. Nisto como no mais.



Mencione-se, ainda, que a criação em 1975 do Conselho de Imprensa — forme demonstra um exaustivo estudo de ALBERTO ARONS DE CARVALHO — salda-se por um balanço pacífico e amplissimamente positivo. A sua extinção foi mais uma das consequências de uma revisão constitucional recheada de más soluções jurídicas (a de 1989), abonando-me na opinião do Professor JORGE MIRANDA. Cabia-lhe, entre outras, a função de uma Provedoria colegial da imprensa, que exerceu com competência técnica e autoridade ética. Quando, no recente Colóquio da Fundação Gulbenkian (1995), surgiu a ideia de um Provedor da Imprensa, isso constituía ainda uma homenagem a uma instituição cuja falta se sente cada vez mais no panorama e nas referências da nossa Comunicação Social. Um Conselho de Imprensa independente deixou saudades e não foi bem substituído.

9. Enfim, não se omitirá o problema — que não é novo, nem tão diferente como se diz do passado, nesta nova era da comunicação social de massa — da possível lesão do bom nome e da intimidade pessoal pelo uso abusivo da liberdade de imprensa. Os termos do conflito de direitos foram muito bem abordados recentemente por RICARDO LEITE PINTO. Num contexto comparativo, a Imprensa portuguesa respeita mais a intimidade e a vida privada do que as dos outros países ocidentais; a lei, atribuindo à liberdade de expressão pela imprensa e à intimidade pessoal idêntica dignidade, faz uma ponderação razoável dos valores em jogo; e a sua arbitragem em concreto cabe aos tribunais, como é próprio de um Estado de Direito democrático. O grande problema não é tanto o dos riscos de abuso — que a deontologia, o direito de resposta e as sanções aplicadas por tribunais permitem controlar — quanto o de uma tecnologia e uma burocracia que pressionam cada vez mais a intimidade e a vida privada; e fazem-no mais ao serviço de outros poderes de facto — o político e o económico — do que por iniciativa e às ordens do poder mediático, que em regra recebe, por «fuga», os restos da informação dos primeiros. Por mim creio que, no essencial, é mais importante e exige meios mais inovadores defender a vida íntima e a vida privada dos cidadãos perante os novos poderes fácticos — os Serviços de Informações, as Polícias, as Administrações Fiscais, os poderes informáticos e os seus desvios por abusadores políticos, administrativos ou empresariais — do que fazê-lo em relação ao, afinal, já velho poder da comunicação social, sujeito a regras razoáveis e experimentadas. A novidade da questão está em que certos políticos, que controlam muitos destes novos

poderes fácticos e por vezes os usam contra certos cidadãos, oposições, grupos ou instituições sociais, se sentem ameaçados por não controlarem uma comunicação social mais independente e agressiva (e também as instituições judiciais). Ou deixaram de ter tratamento de privilégio, ou de facto agem pior e reagem então como podem — não a favor dos cidadãos em geral, mas, sobretudo, para acautelar reais ou pretensos direitos pessoais de quem detém o poder. Os cidadãos comuns temem mais aqueles poderes fácticos, que às vezes certos políticos recusam controlar bem, porque deles se servem; e apreciam a imprensa, que ameaça os políticos. Também aqui a representação funciona mal, e só resta aos políticos aproximarem-se do que o povo pensa. Pense-se mais em defender a intimidade pessoal de todas as pessoas frente a estes poderes fácticos, que a todos ameaçam. E, depois, a das figuras públicas perante a imprensa: trata-se, ainda, de direitos respeitáveis, que a lei devidamente acautela. Ora, se os juizes ou os militares não podem exercer actividades políticas, cerceando-se assim os seus direitos por causa das funções que exercem, será demais pedir aos que exercem o poder os sacrifícios da maior transparência e da sujeição à publicidade, como exigências mínimas do exercício da sua função pública? Não resultará o «interesse público» da imprensa disto mesmo: o direito à liberdade de opinião e o *dever ético* da verdade? E tal tem sido o mais eficaz meio de limitar o poder, a par das magistraturas, nos Estados de Direitos modernos. Imperfeito? Mas não se descobriu melhor...

**10.** Não vi em 1975 — como não vejo hoje, francamente — razões para alterar neste ponto a Lei de Imprensa ainda vigente, como as não vejo para incriminações ou procedimentos pessoais de excepção. Porque não lobrigo regras melhores do que as liberais neste domínio. E só encontro para as mudar uma razão bem velha: limitar a liberdade de expressão do pensamento através da Imprensa. Mas, então, não será este o melhor elogio da Lei de Imprensa que agora faz vinte anos? Quando, sem prejuízo de melhorias ponderadas e consensuais, as quais foram sendo feitas ao longo dos anos e podem certamente conjecturar-se hoje, quem quer atacar a liberdade de imprensa tem de mudar a Lei de Imprensa; quando esta se identificou assim com a liberdade, e com ela tem sido atacada periodicamente ao longo destes anos — que melhor elogio se lhe poderia fazer ainda hoje? Temos na nossa tradição, infelizmente, «leis da rolha» e de censura a mais — e leis de liberdade de imprensa a menos. Vinte anos com uma lei de



liberdade já terá valido a pena. Tanto mais quanto, no nosso País, não tem sobejado a liberdade nos mais diversos campos e abundam os autoritarismos. Tornar o exercício da liberdade de imprensa um campo privilegiado de elevadíssimos custos (de advocacia e multas) e de riscos excessivos de punição não é, por certo, o caminho para uma relação saudável da imprensa com o poder político e com a opinião pública.

Seria injusto deixar de recordar todos os que lutaram pela consagração legal da liberdade de imprensa — antes de mais, os jornalistas. Pois esta é daquelas liberdades sociais que vivem também muito dos estatutos corporativos: não há liberdade académica sem um bom estatuto dos professores, independência da magistratura sem independência dos magistrados, liberdade da medicina sem liberdade dos médicos; ponto é que as acompanhem a *deontologia* profissional e a *responsabilidade* efectivada através dos tribunais. Daqui surge outro ponto relevante: indagar porque a justiça é lenta constitui, penso eu, a questão central do direito no Portugal de hoje. Essa é, porém, outra matéria: e dela, em termos gerais, é que decorre a insuficiência em concreto da tutela da vida íntima e privada das pessoas ou da verdade das declarações. Criar nos processos lesados privilegiados ou infractores perseguidos, quebrando critérios de igualdade, é acrescentar um mal a outro mal.

Estes vinte anos de liberdade legislada — com poder bastante para resistir, ao longo dos tempos, a tantos ataques — já ninguém nos tira. Isso, ao menos, podemos celebrar.

11. A Lei n.º 15/95, de 25 de Maio, votada num contexto altamente polémico, veio introduzir alterações à Lei de Imprensa de 1975, tão profundas, ao menos na intenção política de restringir a liberdade de imprensa, que pôde falar-se a seu propósito de uma *Nova Lei de Imprensa*. É-o, de certo, no espírito: pela primeira vez uma intenção deliberadamente restritiva da liberdade conseguiu introduzir-se no ordenamento jurídico da 3.ª República Portuguesa. A derrota eleitoral da maioria PSD, que votou sozinha esta «Lei contra a liberdade de imprensa», nas eleições legislativas de 1 de Outubro de 1995 determinará necessariamente a sua revogação e, dados os estragos gerais ocasionados ao velho texto fundador de 1975, a substituição de ambos por uma nova Lei de Imprensa.

Recordemos, todavia, o conteúdo desta abortada «Lei de Imprensa» de 1995 <sup>(1)</sup> a Lei n.º 15/95, de 25 de Maio, — que, nos seus quatro artigos dispõe o seguinte:

- O Artigo 1.º introduz alterações aos arts. 16.º, 26.º, 33.º, 36.º, 53.º e 68.º do Dec.-Lei n.º 85-C/75, de 26 de Fevereiro (sobre direito de resposta e responsabilidade criminal);
- O Artigo 2.º adita ao Dec.-Lei n.º 85-C/75 os arts. 36.º-A, 36.-B, 36.º-C, 36.º-D e 36.º-E (visando maior celeridade nos procedimentos criminais);
- O Artigo 3.º estabelece que as multas previstas no Dec.-Lei n.º 85-C/75, com excepção da prevista no n.º 2 do art. 33.º, são actualizadas mediante a aplicação do coeficiente 12;
- No Artigo 4.º revoga-se o art. 52.º do Dec.-Lei 85-C/75 (substituído pelos novos arts. 36.º-A a 36.º-E).

12. Aguardemos, pois. Nem todas as questões suscitadas no infeliz debate de 1995 mais gerado pelo estilo estalinista-maoísta de certos detentores de um poder, ávido de destruir ou enfraquecer os seus «limites» ou «forças de bloqueio», entre os quais por todo o mundo avultam os meios de comunicação social, do que por uma real preocupação com o novo *poder mediático* ou *comunicacional* — eram distorcidas ou irrelevantes; foram-no, sempre, as más respostas e as soluções autoritárias a que a maioria parlamentar chegou. A defesa da intimidade e da reputação de toda e qualquer pessoa contra notícias falsas ou comentários difamatórios ou injuriosos; o novo poder dos «média» e os «julgamentos mediáticos», céleres e sem garantias de contraditório e justa apreciação, confrontado com a fraqueza do direito de resposta e a demora e ineficiência dos procedimentos judiciais; a luta de morte entre poder político e poder jornalístico; o panorama generalizado de vulgaridade, baixeza ética e irresponsabilidade que caracteriza certos «ambientes mediáticos» em todo o Mundo: eis questões reais, merecedoras de reflexão, mesmo se a solução para muitas delas é completamente alheia ao direito, campo de regras de justiça que não pode esgotar, absorver ou substituir toda a ética e toda a responsabilidade. Viu-se, mais uma vez, neste infeliz episódio da pseudo-Lei de Imprensa de 1995, que

---

<sup>(1)</sup> Cf. J. M. COUTINHO RIBEIRO, *A nova Lei de Imprensa (anotada) face ao novo Código Penal*, Coimbra, 1995.



uma má medicação faz pior à saúde do doente do que a fraca farmacopeia da «cautela» e dos «caldos de galinha».

Atenhamo-nos, como um mínimo, à liberdade. E tentemos — a partir dela, mas não contra ela — encontrar soluções adequadas aos nossos problemas que emergem nesta *sociedade pós-liberal*, tentando evitar que a via do simplismo fácil (que prevaleceu neste processo legislativo de 1995, característico dos procedimentos de um «mau legislador») nos não faça cair numa *sociedade* e numa *civilização pós-liberal* <sup>(2)</sup>.

Lisboa, 31.10.1995.

---

<sup>(2)</sup> Recordemos alguma bibliografia: A. L. DE SOUSA FRANCO, «Imprensa (Liberdade de)», em *Verbo-Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, vol. 20, «Suplemento», cols. 121-128; MANSO PRETO, *Anotações à Lei de Imprensa*, 1972; ARONS DE CARVALHO e MONTEIRO CARDOSO, *Da Liberdade de Imprensa*, 1971; F. BALSEMÃO, *Informar ou Depender?*, 1971; *A Lei de Imprensa e os Jornalistas*, s/d (1971?); *Os Direitos do Homem em Portugal*, 1974; *Lei de Imprensa — Projecto*, ed. do Ministério da Comunicação Social, 1974; NORBERTO LOPES, *Visado pela Censura*, 1975; J. MAGALHÃES GODINHO, *Liberdade de Imprensa*, 1974; LASZLÓ REVÉSZ, *A Imprensa Comunista e o Avanço do P.C.P.*, s/d (1975?); J. CARDOSO PIRES, *E Agora José?*, 1977; A. CARTAXO e J. RIBEIRO, *BBC versus Portugal*, 1977; A. MARTINS, CÁCERES MONTEIRO, JOÃO VAZ, *Para onde vai Portugal?*, 1975; A. ARONS DE CARVALHO, *A Censura e as Leis de Imprensa*, 1973; *O Caso República*, 1975; *Operação República*, 1975; CONSELHO DE IMPRENSA, *A Imprensa Escrita em Portugal — Abril de 1974 a Julho de 1976*, Lisboa, 1979; Conselho de Imprensa, *Conselho de Imprensa — O que é, para que serve*, Lisboa, 1983; ALBERTO ARONS DE CARVALHO, *A liberdade de informação e o Conselho de Imprensa, 1975-1985*, Lisboa, 1986; RICARDO LEITE PINTO, «A liberdade de Imprensa e vida privada», em *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 54, n.º 2, Abril de 1994, pp. 27-147.